資料２

国際航空運賃と競争政策（概要）

平成４年４月１７日
公正取引委員会事務局

「政府規制等と競争政策に関する研究会」（以下「研究会」という。）は、公正取引委員会事務局の依頼を受け、昭和６３年７月以降、政府規制制度及び独占禁止法適用除外制度（以下「適用除外制度」という。）の見直しについて検討を行い、検討結果を取りまとめてきた。これらの中で国際航空運送事業に関してもＩＡＴＡ（国際航空運送協会）の運賃調整会議で決定され、かつ関係両国政府の認可を受けなければならないという運賃決定システムと適用除外制度及びその運用について見直しを行うよう提言を行ったところである（平成元年１０月及び３年７月）。

国際航空運賃については、近年、国の内外において規制の緩和等状況の変化がみられるところであるが、我が国発着の国際航空運賃に関するカルテル（ＩＡＴＡ協定）は独占禁止法の適用を除外されているだけでなく、カルテルの認可に当たって公正取引委員会が関与の手続きを有しておらず、また、カルテルの内容が一般に公開されていないという問題がある。そして、我が国旅行者の大部分が利用している団体用の航空座席については、ＩＡＴＡ協定に基づく認可運賃からかい離した運賃が形成されているという状況もみられる。このため、公正取引委員会は、研究会の提言を受けて、団体用の航空座席の流通実態を中心に、国際航空運賃について調査を行った。

国際航空運賃の制度全体について、絶えず見直しを行っていくことが必要であることは言うまでもないことであるが、研究会は、今回の公正取引委員会の調査及びこれまでの検討結果を踏まえ、我が国発着の国際航空運賃のうち、特別運賃（団体用・個人用）を中心として、競争政策上の問題点と改善の方向について検討を行い、考え方を取りまとめたものである。なお、検討に当たっては、研究会の下に設置されている、「独占禁止法適用除外制度小委員会」（以下「小委員会」という。）のメンバーも参加して、研究会としての考え方を取りまとめた。以下はその概要である。

なお、研究会のメンバーは次のとおりである。

座　長	鶴田　俊正	亜細亜大学経済学部教授
	金井　貴嗣	中央大学法学部教授
	叶　　芳和	（財）国民経済研究協会理事長
	古城　　誠	北海道大学法学部教授
	中条　　潮	慶応義塾大学商学部助教授
	中村　　仁	読売新聞社論説委員
	宮智　宗七	テレビ東京解説委員長
	三輪　芳朗	東京大学経済学部教授
	諏山　昌一	大阪大学経済学部教授
	○金子　　晃	慶応義塾大学法学部教授
	○倉沢　資成	横浜国立大学経済学部教授（留学につき特別休職）
	○舟田　正之	立教大学法学部教授

（○印は小委員会のメンバー）

問い合わせ先
公正取引委員会事務局
経済部調整課国際経済室　☎　０３－３５８１－５４７１（内線５７１）
夜間直通０３－３５８１－５４８６

第１　国際航空運賃について

１　運賃決定システム（本文３～４ページ）

国際航空運賃は、二国間協定に基づき、通常、世界の大部分の航空会社が加盟するＩＡＴＡ（国際航空運送協会）の運賃調整会議で決定され、さらに、発着地双方の政府の認可を得て実施されている（ただし、近年は、より柔軟な運賃設定を可能なものとするため、発地国政府が認可すれば、その国発の運賃は発効するというカントリー・オブ・オリジン方式や双方の政府が不認可としない限り認可を受けたものとするダブル・ディスアプルーバル方式を採用した二国間協定が締結されている例も認められる。）。

運賃の決定に当たっては、発地国通貨建て運賃制とされているので、発地国の航空会社のコストに基づいて決定されるべきものとされており、ＩＡＴＡでは、発地国の航空会社からの提案を受けて運賃の決定が行われることが慣行化されている。

２　日本発着の国際航空運賃（認可運賃）（本文４～７ページ）

（１）普通運賃

普通運賃の種類には、ファーストクラス、中間クラス（ビジネスクラス）、エコノミークラスがあり、需要期、不需要期を問わず、それぞれ年間同一運賃である。

普通運賃の方向別格差については、運輸省の是正指導によって、今日では、外国発運賃を１００とした場合の日本発中間クラス往復運賃のレベルは、太平洋線のロサンゼルスで９９、ヨーロッパ線のロンドンで９１、オセアニア線のシドニーで９７、アジア線のソウルで１３１、香港で１２６、シンガポールで９４となっている

（２）特別運賃

ア　特別運賃とは、旅行需要を喚起する目的で、特定区間に普通運賃より安い運賃を設定したものであり、個人用と団体用があるが、需要の大部分は、旅行業者が航空旅行にホテル等の手配を加え、旅行を組み立てて使用できる団体包括旅行運賃（ＧＩＴ運賃）である。

イ　外国発日本着の特別運賃の種類は、日本発の特別運賃と必ずしも対応したものとはなっていないが、ヨーロッパ発及びアメリカ発の個人用の特別運賃を見ると、日本発同方面行きの個人用の特別運賃に比べかなり低い状況にある。

２　これまでにとられた運賃の改善策（本文７～８ページ）

（１）運輸省は、平成３年６月の運輸政策審議会答申（①ダブルアプルーバル方式の下で、日本着運賃についての認可の簡略化、②新エコノミークラス運賃の設定、③季節性のある特別運賃についてゾーン運賃制度（ゾーン内での申請は自動認可）の導入等）の趣旨を踏まえた新国際航空運賃政策を推進している。

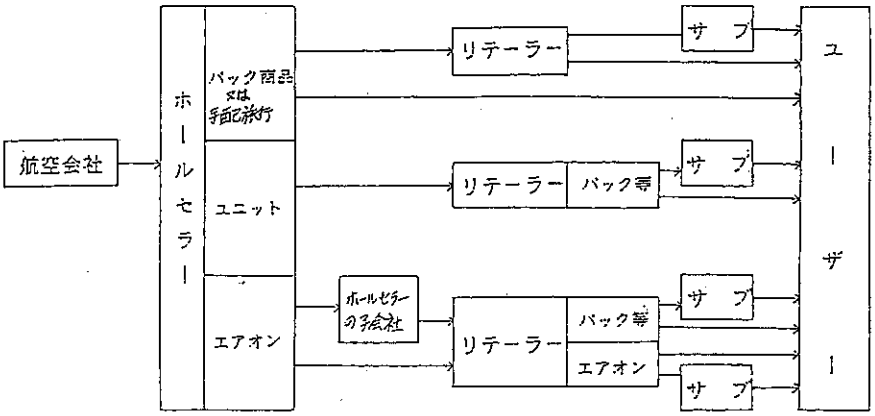
（２）これまでに、ヨーロッパ線、アジア線、豪州線及び太平洋線について新エコノミークラス運賃の設定、ＧＩＴ運賃等の引下げ等を認可している。

特別運賃のゾーン運賃制については、平成４年４月３日、運輸省は、その認可申請がゾーンの範囲内において行われる場合は、当該申請の受理後可及的速やかに事務処理を行う方針を明らかにし、ヨーロッパ線については同日から適用することとしている。ヨーロッパ線のＧＩＴ運賃／ペックス運賃について運輸省が定めたゾーンを見ると、新エコノミー運賃を上限とし、現行運賃より１０～１５％低い水準を下限としている。

第２　航空座席の取引

１　団体用航空座席の取引について（本文９ページ）

日本発旅行者の約８割はＧＩＴ運賃を利用していると言われているが、団体用航空座席の流通の概要を図示すると次のとおりである。



（１）航空会社とホールセラーとの取引について（本文１０～１１ページ）

ア　座席のアロット

航空会社とホールセラーとの間では、毎半期ごとに、半年単位で航空座席の割当て交渉を行い、方面別、便別にアロット数（その数まで旅行客を自由に受け付けることが可能）を決定している。航空会社は、オフ期に少しでも多くの乗客を確保するために、その時期に多くの送客実績を上げたホールセラーにピーク時のアロットを多くする政策を採っていると言われている。

イ　座席の取引価格

航空会社とホールセラーとの決済は、通常、ＩＡＴＡ加盟の航空会社によって設立されたＢＳＰ（銀行集中決済方式）を通じて行われることになっており、旅行代理店は認可運賃から手数料（ＩＡＴＡ協定で一律９％と定められている）控除後の金額を支払うこととされているが、前記の毎半期ごとに行われる航空会社とホールセラーとの交渉においては、アロットのほかに、団体用の航空座席のネットの取引価格が、期間中に達成されるべき座席の取引数量を基準として決定されている。このようにして定められる団体用航空座席のネットの取引価格と認可運賃（ＢＳＰ支払額）との間は、かなりかい離していると言われている。

平成３年度下期のハワイ、アメリカ西海岸及びヨーロッパの３方面についてネットの取引価格についてヒアリングを行ったところ、例えば、一部の航空会社を除きピーク期は認可運賃に限りなく近いが、オフ期は認可運賃の半値ないしそれ以下（航空会社によっては３分の１以下）等の状況が認められた。

ウ　キックバック

ネットの取引価格とＢＳＰへの支払額との差額は、通常２～３か月後に航空会社から旅行代理店に直接支払われており（キックバック）、他方、ホールセラーとリテーラー又は旅行者との決済は、実際の販売価格で毎月又はその都度行われているため、ホールセラーは、①資金負担が重い、②手続きが繁雑で非効率、等の問題を指摘している。

（２）パック旅行商品の販売（本文１１～１４ページ）

ホールセラーは、航空座席のネットの取引価格をベースにして様々なパック旅行商品を造成し、販売しているが、その価格を見ると、ＧＩＴ運賃の適用条件である最低販売価格（ＭＴＰ）のみならず、ＧＩＴ運賃そのものを大幅に下回っているものも多い。このような販売価格、適用条件等に関する情報は、パンフレット、旅行情報誌、新聞広告等を通じて一般消費者に提供されており、一般消費者はニーズに応じたパック旅行商品を選択できる状況にある。

（３）航空座席のみの販売（本文１３～１５ページ）

ア　ホールセラーの多くは、航空会社から仕入れた団体用の航空座席のうち相当部分を座席のまま卸売し（エアオン）、その多くはそのまま更に流通し、格安航空券として個人旅行者に販売されている。

エアオンを卸売りしている主なホールセラーは、大手旅行代理店の子会社等であるが、このほか特定の航空会社系のホールセラーもエアオンを卸売りしている。

イ　ホールセラーは、エアオンの卸売価格表を作成してこれをリテーラーに配布し、この価格表の価格を基準としてリテーラーと取引している。

ホールセラーが配布している卸売価格表を見ると、ピーク時は認可運賃（ＧＩＴ運賃）に近い価格になっているが、その他のシーズンではいずれも認可運賃よりかなり低い水準にあり、航空会社によって価格のばらつきが大きい。

２　格安航空券（本文１６～１７ページ）

（１）格安航空券の主なものは、エアオンと呼ばれる団体用の航空券のばら売りであるが、ペックス運賃や普通運賃の値引きもみられる。

エアオンの流通量を正確に把握することは困難であるが、普通運賃のエコノミー航空券の利用者は少ないことから、個人旅行者の多くはエアオンを利用しているものと考えられる。

ヒアリングによれば、航空会社のほとんどは自社の団体用の航空座席の相当部分がエアオンになることを黙認ないし公認しているとのことである

ペックス運賃と普通運賃も値引きが行われているのは、これらの航空券についても航空会社からキックバックが支払われていることが一つの要因と考えられる。

（２）最近では格安航空券を取り扱う旅行代理店も多くなってきており、格安航空券はかなり利用されるようになってきていると言われているものの、格安航空券に関する情報がパック旅行商品のようにパンフレットや新聞広告等の広告宣伝活動によって一般消費者に広く開示されていないこともあって、個人旅行者は自己のニーズに応じて選択できにくいという問題も指摘されている。

第３　競争政策上の問題点と改善の方向（本文１７～２１ページ）

１（１）ＩＡＴＡは航空会社間の連帯輸送、運賃精算等に係る取決めを行う等利用者利便のために機能している面があるが、ＩＡＴＡの運賃調整に基づく運賃については、全会一致の原則に基づくという性格から、当該航路に関係するすべての航空会社が受入れ可能な水準や内容に設定されがちであり、また、コスト等の変動への迅速な対応が行われにくいという問題がある。

（２）本研究会は、平成元年１０月、市場の実態に対応した柔軟な運賃設定をより可能にするため、例えば、運賃の値下げ及び一定の範囲内での値上げについてはＩＡＴＡの運賃決定機関において運賃を決定するという制度を再検討すべき等、運賃決定システムについて規制を緩和するよう提言したところである。

（３）また、本研究会は、平成３年７月、各航空会社の自主的な運賃の設定等をより可能にするとの観点から、ＩＡＴＡにおける運賃調整の在り方等について検討を行い、改善を図っていくことが重要であり、また、ＩＡＴＡの運賃調整活動とこれに対する適用除外制度の在り方等について、政府規制の緩和と一体となった検討を図ることが必要である等の提言を行ったところである。

２（１）国際航空運賃については、近年、各国において、①値下げ等の一定範囲の運賃改定に対する自動認可制の導入、②運賃認可についてカントリー・オブ・オリジン方式やダブル・ディスアプルーバル方式の採用、③ＩＡＴＡ協定に対する適用除外範囲の限定、明確化等、競争を促進するための政策が採られてきている等状況の変化がみられている。また、我が国においても、①新エコノミークラス運賃の設定、②ＧＩＴ運賃、ペックス運賃の値下げの実施とゾーン

運賃制度導入の検討等国際航空運賃の改善策が講じられてきている。

このように、国の内外において規制の緩和等状況の変化がみられているところであり、航空運送事業の効率化と消費者利益を確保する上で、市場メカニズムが有効に機能し得るような運賃システムが形成されることが重要であるので、今後とも、前記の提言の趣旨を踏まえて、我が国発着の国際航空運賃に関する規制全般について絶えず見直しを行うとともに、ＩＡＴＡの運賃調整活動とこれに対する独占禁止法の適用除外についても見直しを行い、改善を図っていくことが必要である。

（２）特別運賃については、特に以下のような問題点が認められるので、少なくともこれらの点に関しては早急に改善が図られるべきである。

① 日本発の海外旅行者の大部分が利用するパック旅行商品については、ＧＩＴ運賃を下回る水準で価格が形成されている。このような価格設定を可能としているのは、団体用の航空座席のネットの取引価格が、主として航空座席の需給関係と航空会社間・旅行代理店間の競争に基づいて、ＧＩＴ運賃を下回る水準で形成されているからである。換言すれば、ＧＩＴ運賃適用の航空座席については、各航空会社が市場の需給に応じて運賃を定めていることを示すものであり、このことは、ＩＡＴＡ協定運賃が形がい化していることを示すものである。適用除外制度はあくまで例外制度であるところ、このような形がい化している協定を独占禁止法の適用除外とする必要性は乏しくなっていると考えられるので、ＧＩＴ運賃に関する適用除外制度及び運用を見直す必要がある。

② 団体用の航空座席のばら売り等による格安航空券がかなり流通しているが、このことは、個人旅行のニーズが増大しているにもかかわらず、ＩＡＴＡ協定に基づく個人向け特別運賃の適用条件や割引率がこれに対応していないことを示すものである。ちなみに、個人用の特別運賃についてみると、日本発と外国発とではその種類、適用条件等が異なり、正確な比較はできないが、日本発の特別運賃は、外国発日本着の特別運賃より割引率が低い状況がみられる。このため、個人用の特別運賃の割引率の拡大やその適用条件の改善に努める等市場の実態に即した弾力的な運賃設定が可能となるように改善していくことが必要である。

今般導入されたゾーン運賃制については、航空会社から認可申請されていない段階であるのでそれがどのように運用されるかまだ明らかではないが、ゾーン内でなされた特別運賃の認可申請は可及的速やかに認可されることとされており、また、各航空会社がゾーン内で個別の特別運賃を設定することができるものであり、この制度の導入は、今後、市場の実態をより反映した特別運賃の設定を可能とするものである。したがって、各航空会社が市場の実態をより反映した特別運賃を設定可能なゾーンが設けられるとともに、ゾーン内での運賃設定は各航空会社によって自主的に行われ、ＩＡＴＡ等においてこれらの運賃の協定が行われないことが肝要である。

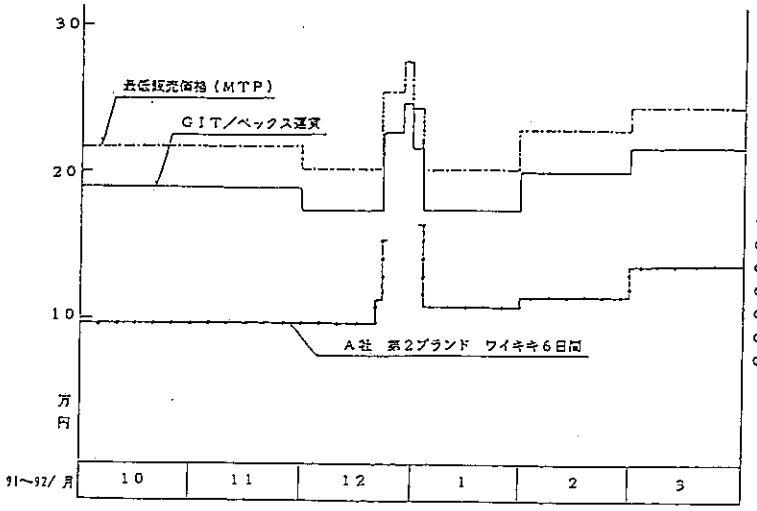
なお、ホールセラーやリテーラーは、格安航空券に関する広告宣伝活動を抑制しており、格安航空券の価格等に関する情報が一般消費者に広く開示されていない等、透明性を欠くものとなっている面がある。格安航空券の需要はかなり高いものと考えられるので、価格等の情報が一般消費者に広く開示され、個人旅行者が公平に利用できるようにするとともに、利用条件を明示するなどトラブルの未然防止を図ることが必要である。

③ 今日、航空座席のネットの取引価格は航空会社と旅行代理店（ホールセラー）との交渉によって決定されており、代理店手数料に関するＩＡＴＡ協定は形がい化している。この問題は、運賃制度全体について見直しが図られると改善されるものではあるが、米国、ＥＣでも適用除外とされていないことを考慮すると、代理店手数料に関する協定を独占禁止法の適用除外とする必要性はなくなっていると考えられる。

３ なお、公正取引委員会は、今後とも、我が国発着の国際航空運賃の実態について定期的に調査するとともに、違法なカルテルや格安航空券の再販売価格維持等不公正な取引方法が行われることがないよう十分監視していくとともに、このような違反行為が行われた場合には、独占禁止法を厳正に適用していくべきである。

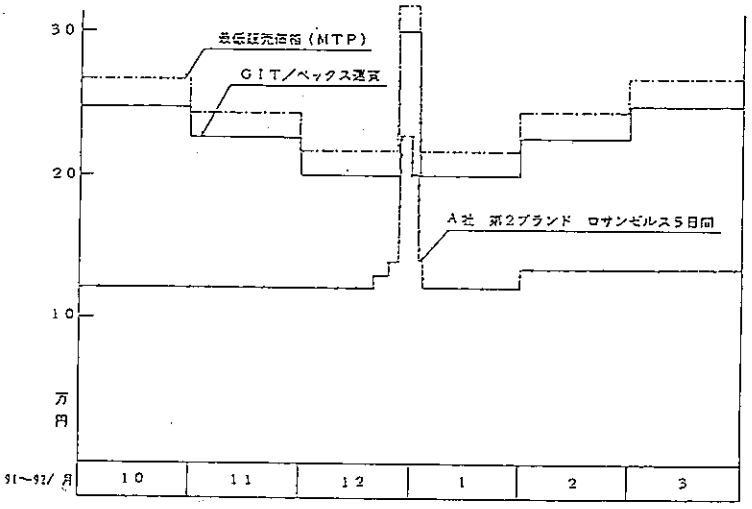
参考１　　パック旅行商品の販売価格とＧＩＴ運賃の比較（平成３年度下期）

ハワイ方面



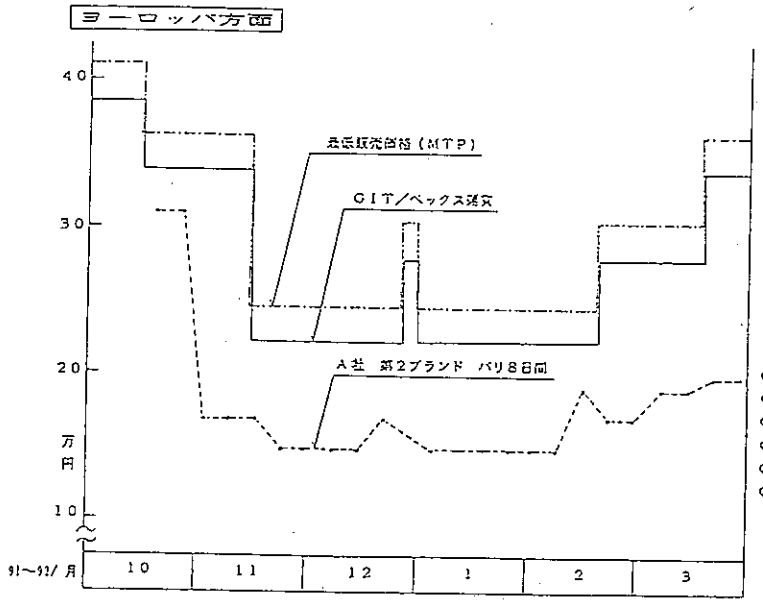
<利用条件>
○利用航空会社：指定なし
○最少催行人員：１名
○食事：なし
○添乗員の同行：なし（現地係員が案内）
○１人部屋追加料金：２５，０００円
○出発日：'91 年10月～'92 年 3月の毎日
（ただし、12/24 ～1/3 を除く）

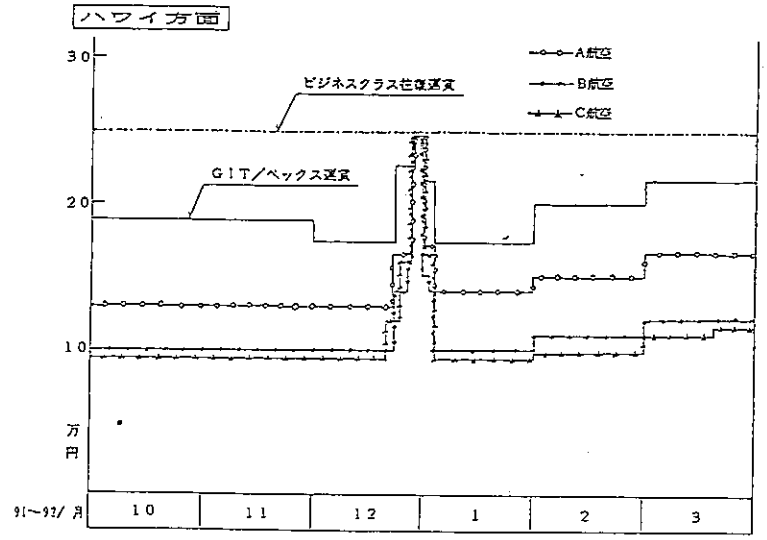
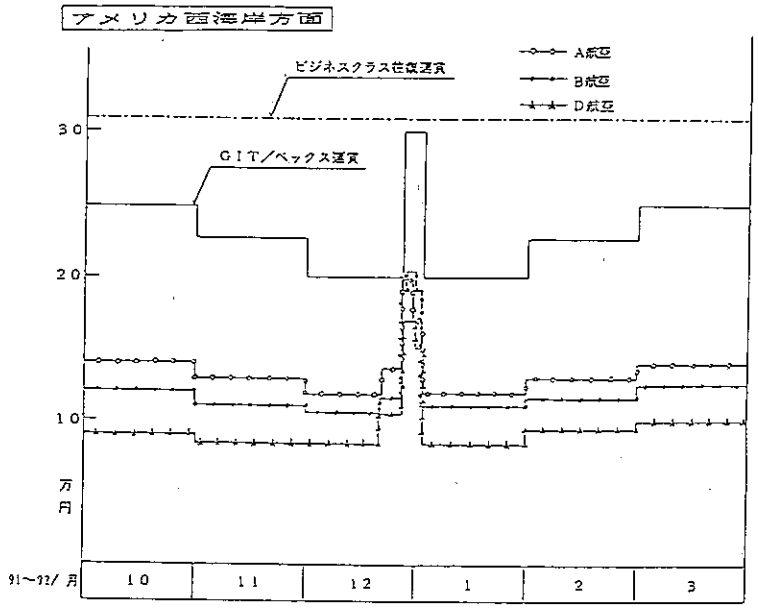
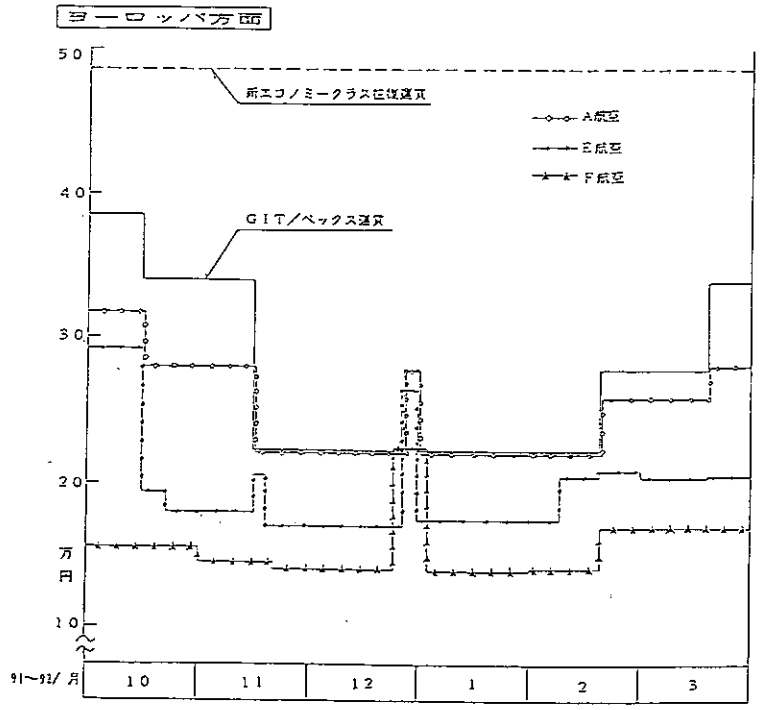
アメリカ西海岸方面



<利用条件>
○利用航空会社：X航空
○最少催行人員：１名
○食事：なし
○添乗員の同行：なし（現地係員が案内）
○１人部屋追加料金：１９，０００円
○出発日：'91 年10月～'92 年 3月の毎日
（ただし、12/23 ～12/30 を除く）

ヨーロッパ方面



<利用条件>
○利用航空会社：Y航空
○最少催行人員：６名
○食事：現地６回、機内食３回
○添乗員の同行：なし（現地係員が案内）
○１人部屋追加料金：４６，０００円
○出発日：'91 年10月～'93 年 3月の土曜日

参 考 2　　エアオンの卸売価格とＧＩＴ運賃等の比較（平成３年度下期）